

Die African Mission in Sudan

Schlüssel für den Frieden in Darfur

Sebastian Wadle

Am 18. Juli fand in Brüssel die zweite große internationale Konferenz zur Unterstützung der African Union Mission in Sudan (AMIS) statt. Ziel war es, die Afrikanische Union (AU) politisch und materiell in die Lage zu bringen, das im Mai 2006 zwischen Khartum und den Rebellen geschlossene Darfur-Friedensabkommen umzusetzen. Dies erscheint angesichts der neuerlichen Zuspitzung der Darfur-Krise – allein im letzten Monat wurden wieder mehr als 25 000 Menschen vertrieben – dringend geboten. Da die AMIS offenkundig seit längerem außerstande ist, die Zivilbevölkerung ausreichend zu schützen und die Region zu stabilisieren, wurde im Frühjahr 2006 deren Überleitung in eine VN-Mission beschlossen. Die VN-Mission indes ist noch immer nicht in Sicht.

Wiederholt wurde die AMIS in der Vergangenheit als unzulänglich kritisiert. Schließlich ist es ihr bis heute nicht gelungen, für Sicherheit und Stabilität in der west-sudanesischen Darfur-Region zu sorgen. Alle Hoffnungen ruhen derzeit auf den Beschlüssen der AU vom März und der Vereinten Nationen (VN) vom Mai 2006, die AMIS in eine VN-Friedensmission überzuleiten. Unklar ist noch immer, wann und wie eine solche Überleitung stattfinden soll. Ein fester Fahrplan existiert bislang nicht. Nachdem sich die AU auf ihrem Gipfeltreffen in Banjul Anfang Juli 2006 – vorerst inoffiziell – bereit erklärt hat, das AMIS-Mandat erneut bis Ende Dezember 2006 zu verlängern, ist mit einer VN-Friedensmission frühestens im Januar 2007 zu rechnen.

Hauptursache für diese Verzögerung ist die Weigerung der sudanesischen Regie-

rung, einer umfangreicheren und robusten VN-Mission zuzustimmen, obwohl mit dem Abschluss des Darfur-Friedensabkommens (DFA) im Mai 2006 eine wesentliche Bedingung Khartums längst erfüllt ist. Eine Resolution des Sicherheitsrats, die sich über den Widerstand der sudanesischen Regierung hinwegsetzt, ist unwahrscheinlich, da Russland und China ihre Zustimmung stets von einem positiven Votum Khartums abhängig gemacht haben.

Ob man von Khartum überhaupt noch eine Zustimmung erwarten darf, hängt nicht allein von der konkreten Ausgestaltung des VN-Mandats ab – das Regime fürchtet die VN-Mission als verlängerten Arm des Internationalen Strafgerichtshofes (IStGH), der auch gegen Regierungsmitglieder ermittelt –, sondern vor allem vom Fortbestand des äußerst fragilen Friedens-

abkommens. Bislang hat neben der sudanesischen Regierung nur ein Flügel der Rebellen des *Sudan Liberation Army/Movement (SLA/M)* um ihren Führer Minni Minawi das Abkommen unterzeichnet. Unterschriften des anderen SLA/M-Flügels unter Abdulwahid El Nur wie auch von Khalil Ibrahim, dem Führer der zweiten großen Rebellenfraktion – dem *Justice and Equality Movement (JEM)* –, stehen weiterhin aus.

Angesichts erneut aufflammender Kämpfe auch unter den vormals verbündeten Rebellen besteht die Gefahr, dass das Abkommen seine ohnehin schwache Legitimität vollständig einbüßt, je länger die Übergangsphase dauert. Diesen gefährlichen Erosionsprozess gilt es nicht nur durch politische Verhandlungen, sondern vor allem durch eine effektive Friedenstruppe vor Ort zu stoppen. Schon heute verweist das sudanesisches Regime darauf, dass die Umsetzung des Abkommens angesichts der zerstrittenen Rebellen unmöglich sei und eine VN-Mission deshalb nicht zur Debatte stehe.

Doch selbst nach einer allseitigen Einwilligung veranschlagt die VN für die Entsendung einer größeren, robusten VN-Mission – gedacht ist an insgesamt bis zu 22 000 Mann – etwa sechs Monate Vorbereitungszeit. Mangels Alternative muss die AMIS diese Phase nicht nur überbrücken, vom Potential der AMIS hängt auch eine reibungslose und schnelle Überleitung in eine VN-Mission ab. Aufgrund der enormen Ressourcenengpässe der VN, die mit ihren derzeit in 18 Friedensmissionen aktiven annähernd 90 000 Einsatzkräften finanziell und personell mehr als ausgelastet ist, soll die AMIS nicht ersetzt, sondern in eine VN-Mission integriert, seitens der VN lediglich ergänzt und vor allem besser koordiniert werden. Jede Investition in eine leistungsfähigere AMIS kommt mithin der VN-Mission von morgen zugute.

Entsprechend versuchte die Konferenz in Brüssel mit Hilfe von drei sich ergänzenden Körben (Sicherheit, Politisches und Finanzielles) Unterstützung für die Umsetzung des DFA durch die AMIS zu mobilisieren.

Das DFA sieht – ähnlich dem Friedensvertrag von Naivasha/Kenia (Januar 2005) für den Südsudan (vgl. Sullivan, SWP Comments 11/2006) – neben einer Regierungsbeteiligung der Rebellen und einer regionalen Neuverteilung der Staatseinnahmen insbesondere vor, die Zivilbevölkerung künftig unter anderem durch Einrichtung demilitarisierter Zonen besser zu schützen sowie Djanjawid und Rebellen zu entwaffnen und zu demobilisieren. Letztere sollen teilweise in die sudanesischen Sicherheitskräfte eingegliedert werden. Die Brüsseler Konferenz zielt deshalb zuvorderst auf die robustere Ausübung des bestehenden AMIS-Mandats. Einsätze und Beobachtungen sollen künftig rund um die Uhr möglich sein. Ferner wurden die diplomatischen Herausforderungen für das AU-Krisenmanagement thematisiert, die sich aus der regionalen Ausweitung der Krise insbesondere im Grenzgebiet zum Tschad, der fehlenden Zustimmung Khartums zu einer robusten VN-Mission sowie aus der mangelnden Akzeptanz des Friedensabkommens unter den Rebellen ergeben. Finanzielle Hilfe in Höhe von rund 220 Mio. US-Dollar wurde zugesagt.

Doch können die in Brüssel beschlossenen Maßnahmen dazu beitragen, die Probleme der AMIS zu lösen und die »Krisenspirale Darfur« zu durchbrechen?

Probleme der AMIS

Trotz der sukzessiven Aufstockung von anfangs rund 400 auf heute 7700 Mann konnte die AU-Mission nur zeit- und teilweise die Gewalteskalation hemmen und die Zahl der Übergriffe auf die Bevölkerung verringern. Die Krisenregion insgesamt vermochte sie nicht zu stabilisieren. Hauptursachen hierfür sind die zunehmende Komplexität der Krise und die damit stetig gewachsenen Anforderungen an die Mission.

Trotz Ausweitung der AMIS verschärfte sich die Krise seit Herbst 2005 weiter. Khartum unterstützte seither nicht nur die Djanjawid bei ihren Razzien in Flüchtlings-

lagern im Tschad, sondern auch tschadische Kräfte mit Rückzugsräumen in Darfur, die gegen das tschadische Regime rebellieren. Der Präsident des Tschad, Idriss Déby, zog sich daraufhin aus den Abuja-Friedensgesprächen zurück und begann seinerseits die Darfur-Rebellion gegen Khartum zu fördern. Schließlich gingen auch einzelne Gruppen der JEM dazu über, im Tschad Flüchtlinge zwangsweise zu rekrutieren.

Seit Abschluss des DFA im Mai 2006 begannen sich die Fronten zwischen den Konfliktparteien mehr und mehr zu verwischen. Als der politische Druck auf die SLA/M-Fraktion um Minawi erhöht wurde, ging der integrative Schirm verloren, den SLA/M und JEM bislang über die vielen verschiedenen Interessengruppen gespannt hatten. Außer der Gruppe um Minawi sah keine andere Rebellengruppe ihre politischen und wirtschaftlichen Interessen im DFA ausreichend berücksichtigt. Seither ist die AMIS mit einer nur schwer überschaubaren Anzahl regional agierender Splittergruppen konfrontiert. Diese kämpfen nicht nur gegen Khartum und die Djanjawid, sondern mittlerweile auch gegeneinander, gegen das AMIS-Personal, die Hilfsorganisationen und die Zivilbevölkerung. Die Zustimmung der Bevölkerung zur AU-Mission und zum DFA nimmt daher stetig ab.

Der AMIS fehlt es vor allem deshalb an Durchsetzungskraft, weil sie nicht mit einem ausreichend robusten Mandat und einem präzisen militärischen Einsatzregelwerk ausgestattet ist, die es ihr erlauben würden, die Zivilbevölkerung auch unter Anwendung von Waffengewalt zu schützen. Dieser Mangel ist vor allem darauf zurückzuführen, dass die AU-Mitgliedstaaten zwar auf dem Papier, aber kaum in der Praxis bereit sind, eine Intervention der AU gegen den Willen eines Mitgliedstaates oder aber auch nur dessen öffentliche Verurteilung mitzutragen. Angesichts eigener Demokratie- und Stabilitätsdefizite fürchten sie, dass sich der Friedens- und Sicherheitsrat der AU allzu weitgehend emanzipierte, wenn er ein »Exempel Darfur«

statuieren würde. Speziell für das AMIS-Mandat heißt dies, dass dessen Reichweite bislang von der Zustimmung Khartums abhing und das Mandat schwach bleiben musste, weil Khartum eine Einmischung von außen prinzipiell ablehnt.

Defizite wie zu unpräzise Formulierungen zum Flüchtlingsschutz, zur Entwaffnung der Djanjawid und ein fehlender Sanktionsmechanismus setzen sich auch im DFA fort. In Verhandlungen hat Khartum seine anfangs radikale Oppositionshaltung nach und nach aufgegeben, aber nicht ohne den Gegenparteien wesentliche Zugeständnisse abgerungen zu haben. Hierdurch wurde die Spaltung und Schwächung der Rebellen vorangetrieben, so dass Khartum seine militärische Vormacht in Darfur noch stets konsolidieren konnte. Die kürzlich erfolgte Einbindung Minawis in die sudanesishe Regierung vertiefte die Kluft zwischen den Rebellen weiter. Minawis Truppen werden bereits als »Djanjawid 2« bezeichnet.

Abgesehen von den komplexen politischen Problemen ist die AU heute mangels Ressourcen nicht in der Lage, eine größere Region über einen längeren Zeitraum zu stabilisieren. Längst sind die truppenstellenden Staaten, vor allem aber die noch jungen Krisenmanagementstrukturen der AU an ihrer Leistungsgrenze angelangt. Etwas Entspannung brachte die erste Geberkonferenz im Mai 2005 in Addis Abeba. Die Kosten der AU-Mission wurden zunächst bis September 2005 gedeckt. In der Folgezeit erhöhte vor allem die EU ihre Finanzzuwendungen stetig und trug damit wesentlich dazu bei, dass die AMIS bis zur Geberkonferenz im Juli 2006 fortbestehen konnte. Die sukzessive Aufstockung des AMIS-Personals realisierten die Europäer und die Nato durch Truppen-Lufttransporte. Zusätzlich schnürte die EU ein zivil-militärisches Unterstützungspaket und stellte in diesem Rahmen unter anderem Militär- und Polizei-Berater und -Ausbilder, Fahrzeuge und Kommunikations-Technik bereit. Die VN unterstützte die Koordination der AMIS durch eigene Berater.

Trotz dieser internationalen Kraftanstrengung hat die AMIS weiterhin mit erheblichen Defiziten zu kämpfen. Noch immer fehlen ihr allein bis Ende 2006 ca. 450 Mio. US-Dollar, Transportfahrzeuge, Kommunikationsmittel und vor allem Hubschrauber für eine permanente Luftaufklärung, effiziente Einsatzleitung, schnelle Truppentransporte und Versorgung. Auch die Öffentlichkeitsarbeit der AMIS lässt zu wünschen übrig. Und es mangelt an qualifiziertem Personal, das auch für ein robusteres Vorgehen in multinationalen Verbänden auf der Basis von VN-Standards ausgebildet und ausgestattet ist. Noch nicht einmal die vorgesehene Sollstärke von 7700 Mann ist erreicht (derzeit sind es ca. 7100).

Schlussfolgerungen

Die AMIS ist derzeit das einzige Instrument, mit dem vor Ort die Sicherheit der Menschen garantiert und die Lage stabilisiert werden kann. Sicherheit und Stabilität aber sind Garanten für den Fortbestand des Friedensabkommens. Und das Abkommen ist seinerseits Voraussetzung für eine Überleitung in eine VN-Mission. Fünf Maßnahmen sind vordringlich:

1. Ohne ein robuster interpretiertes AMIS-Mandat ist die Sicherheit in Darfur nicht zu gewährleisten. Im Rahmen der VN, EU und G 8 sollten sich die diplomatischen Bemühungen verstärkt darauf richten, die AU dabei zu unterstützen, gegenüber Khartum eine dem DFA angemessene Überarbeitung des militärischen Einsatzregelwerks der AU-Mission zu erreichen. So könnte etwa von seiten der EU eine hochkarätige Kontaktgruppe von Vertretern ihrer Mitgliedstaaten nach Addis Abeba und Khartum entsandt werden.

2. Ohne verbesserte operative Koordination sowie personelle und materielle Ausstattung können robustere Einsatzregeln nicht umgesetzt werden. Hierzu sollte vordringlich weitere finanzielle und personelle Hilfe geleistet werden, um die Effizienz der *Darfur Integrated Task Force* in Addis Abeba, des AMIS-Hauptquartiers in Khar-

tum und des Einsatzhauptquartiers in El Fasher zu steigern.

3. Zur Vorbeugung der Gefahr einer weiteren regionalen Ausdehnung des Konfliktes und im Vorgriff auf eine VN-Mission sollte schon jetzt über eine schnell einsatzfähige robuste internationale Friedenstruppe von ca. 1500 Mann zur Sicherung der Flüchtlingslager auf dem Staatsgebiet des Tschad nachgedacht werden.

4. Ohne ein tragfähiges DFA droht aber auch die AMIS früher oder später zu scheitern, so dass auch eine VN-Mission gar nicht erst zustande käme. Deshalb sollten weitere Rebellengruppen zur Unterzeichnung des Friedensabkommens bewegt und jene, die bereits unterzeichnet haben, aber dennoch weiterkämpfen, zur Einstellung der Gewalt angehalten werden.

5. Oberstes Ziel muss die Überleitung der AMIS in eine VN-Mission bleiben. Erforderlich ist ein VN-Sicherheitsratsbeschluss zu einem präzisen Transitionsplan. Entsprechend dem Darfur-Bericht des VN-Generalsekretärs vom 28. Juli 2006 sollte dieser Plan folgende Komponenten enthalten: eine gezieltere Unterstützung der AMIS durch die VN und eine schrittweise Ausdehnung der bestehenden VN-Mission im Südsudan (UNMIS) auf Darfur.

Falls China und Russland einer VN-Mission gegen den Willen Khartums nicht zustimmen, wird ein ausreichend robustes VN-Mandat Zugeständnisse an Khartum verlangen. Die internationale Gemeinschaft sollte daher in Betracht ziehen, eine Strafverfolgung von Mitgliedern der sudanesischen Regierung und der Rebellenführung in den nächsten zwölf Monaten (vgl. Artikel 16 Statut des IStGH) auszusetzen. Schließlich hängt von der Stabilität der sudanesischen Regierung, der mittlerweile Vertreter aus dem Südsudan angehören, auch die Konsolidierung des südlichen Sudans ab.

Erste und wichtigste Maßnahme ist und bleibt jedoch die Unterstützung der AMIS. Mehr denn je ist sie der Schlüssel für Frieden in Darfur.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2006
Alle Rechte vorbehalten

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364